Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 137/2025 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	907/2024
Persona reclamante	Grupo Socialista del Ayuntamiento de Beas
Representante	xxxxxxx
Entidad reclamada	Ayuntamiento de Beas
Artículos	2 y 7 c) LTPA; 12 LTAIBG; 77 LRBRL; 14, 15 y 16 ROF
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD); Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL); Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF); Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD)

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 12 de septiembre de 2024, la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 31 de julio de 2024, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información pública, en los siguientes términos:

> "*[nombre y apellidos de la persona representante], viceportavoz del Grupo Socialista en el Excmo. Ayuntamiento de Beas, y cuyos datos personales constan en la Secretaría General de la Corporación, ante V.I. comparece, y de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia de Andalucía*
>
> *EXPONE*
>
> *(...)*
>
> *Por lo anteriormente expuesto,*

SOLICITO Tenga por presentado este escrito, se sirva admitirlo y acuerde dentro de los plazos legalmente establecidos a facilitar copia de los expedientes de contratación 2024-842 y 2024-841, así de como todas las facturas abonadas en ejecución de dichos expedientes".

2. La persona reclamante presentó el 31 de julio de 2024, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información pública, en los siguientes términos:

"*[nombre y apellidos de la persona representante], viceportavoz del Grupo Socialista en el Excmo. Ayuntamiento de Beas, y cuyos datos personales constan en la Secretaría General de la Corporación, ante V.I. comparece, y de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia de Andalucía*

EXPONE

(...)

Por lo anteriormente expuesto,

SOLICITO Tenga por presentado este escrito, se sirva admitirlo y acuerde dentro de los plazos legalmente establecidos a facilitar copia del expediente de contratación 1484/2023-1".

3. La persona reclamante presentó el 31 de julio de 2024, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información pública, en los siguientes términos:

"*[nombre y apellidos de la persona representante], viceportavoz del Grupo Socialista en el Excmo. Ayuntamiento de Beas, y cuyos datos personales constan en la Secretaría General de la Corporación, ante V.I. comparece, y de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia de Andalucía*

EXPONE

(...)

Por lo anteriormente expuesto,

SOLICITO Tenga por presentado este escrito, se sirva admitirlo y acuerde dentro de los plazos legalmente establecidos a facilitar copia del expediente de contratación 851/2023".

4. La entidad reclamada contestó las tres solicitudes mediante las Resoluciones de la Alcaldía nº 2024-1331, 2024-1332 y 2024-1333, todas ellas de fecha 2 de agosto de 2024, con el siguiente e idéntico contenido, en lo que ahora interesa:

"*PRIMERO. Denegar la entrega de "copia del expediente de contratación (indicación de cada uno de los expedientes solicitados)", al considerar que dicha solicitud no encuentra amparo en la regulación establecida en los artículos 14 a 16, ambos incluidos, del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales*".

Tercero. Contenido de la reclamación

En la reclamación se indica expresamente:

"Los mismos se han denegado argumentando la normativa de régmen (sic) local, cuando los mismos se han pedido con bases en la legislación de transparencia, existiendo una unánime doctrina del consejo al que respetuosamente (sic) me dirijo, avalando la aplicación (sic) de dicha normativa.

ES práctica habitual de dicho ayuntamiento no facilitar dicha información, existiendo otros expedientes iniciados y que se tramitan ante el Consejo de Transparencia (sic), cada (sic) su alta de respuesta a cualquier petición ,provocando (sic) un absoluto oscurantismo.

Ello supone un incumplimiento entre otros de los artículos 4 y 25 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, solicitando la intervención para acceder a los mismos del Consejo de Transparencia de Andalucía. Se piden acumuladamente dada la coincidencia de solicitante y entidad requerida, así como la temática de las peticiones.

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 1 de octubre de 2024 el Consejo pone a disposición de la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El 1 de octubre de 2024 se remite a la entidad reclamada la solicitud de copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 2 de octubre de 2024 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 17 de octubre de 2024 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información. La entidad manifiesta en sus alegaciones lo siguiente, en lo que ahora interesa:

"(…) SEGUNDO.- Consideramos que no resulta de aplicación el artículo 4 de la citada Ley, ya que el mismo se refiere a la obligación de suministrar información que se establece para las personas que presten servicios públicos o ejerzan funciones delegadas de control u otro tipo de funciones administrativas, las personas adjudicatarias de contratos del sector público o a las personas beneficiarias de las subvenciones, hacia las administraciones, organismos o entidades de las previstas en el artículo anterior.

Por su parte, el artículo 25 se refiere a los límites al derecho de acceso a la información pública, estableciendo el punto primero que el derecho de acceso a la información pública sólo podrá ser restringido o denegado en los términos previstos en la legislación básica.

TERCERO.- Sentado lo anterior, consta en este Ayuntamiento que con registro de entrada nº 2024-E-RC-2433 de 01.07.2024, nº 2024-E-RC-2434 de 01.07.2024 y nº 2024-E-RC2435 de 01.07.2024 de fecha 18 de marzo de 2024 se formula por la solicitante, en su condición de concejal del Grupo Municipal Socialista, solicitud copia de los expedientes y documentos que se indican.

Las solicitudes de información de los concejales para el ejercicio de sus funciones en el ámbito local, les resultan de aplicación por un a parte el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece lo siguiente:

«Todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función.

La solicitud de ejercicio del derecho recogido en el párrafo anterior habrá de ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes a aquél en que se hubiese presentado.»

Junto a dicho artículo, opera el artículo 14 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que establece lo siguiente:

«1. Todos los miembros de las Corporaciones Locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función.

2. La petición de acceso a las informaciones se entenderá concedida por silencio administrativo en caso de que el Presidente o la Comisión de Gobierno no dicten resolución o acuerdo denegatorio en el término de cinco días, a contar desde la fecha de solicitud.

3. En todo caso, la denegación del acceso a la documentación informativa habrá de hacerse a través de resolución o acuerdo motivado.»

CUARTO.- Conforme se informa a la concejal solicitante en las resoluciones notificadas en los tres expedientes tramitados a raíz de las tres solicitudes formuladas, las solicitudes formuladas no encuentra amparo en la regulación establecida en los artículos 14 a 16, ambos incluidos, del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

En concreto, la solicitud de copia de un expediente administrativo no encuentra cabida en lo establecido en ninguno de los tres artículos citados; ya que la solicitante no es un miembro que ostente de delegaciones o responsabilidades de gestión, ni la copia del expediente se refiere a la información propia de las mismas; no se trata de expediente correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, es decir, no se solicita copia de ningún expediente cuyo debate y votación vaya a ser sometido a la consideración del Pleno del Ayuntamiento o Comisión Informativa; ni tampoco se trata de acceso de los miembros de la Corporación a la información o documentación de la entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos.

Como se puede comprobar de las solicitudes formuladas por la interesada, por la misma no se ejercita el derecho a la información que como concejal del Ayuntamiento le asiste, ya que en ningún momento se solicita por la misma con relación a las tres solicitudes formuladas, dicha información o consulta de expediente, sino que se solicita copia física de los expedientes indicados.

El ejercicio concreto del derecho a la información que asiste a los Concejales en el ámbito de la Administración Local, tiene su regulación en el artículo 16 del ROF, que a tal efecto dispone:

«1. La consulta y examen concreto de los expedientes, libros y documentación en general se regirá por las siguientes normas:

a) La consulta general de cualquier expediente o antecedentes documentales podrá realizarse, bien en el archivo general o en la dependencia donde se encuentre, bien mediante la entrega de los mismos o de copia al miembro de la Corporación interesado para que pueda examinarlos en el despacho o salas reservadas a los miembros de la Corporación. El libramiento de copias se limitará a los casos citados de acceso libre de los Concejales a la información y a los casos en que ello sea expresamente autorizado por el Presidente de la Comisión de Gobierno.

b) En ningún caso los expedientes, libros o documentación podrán salir de la Casa Consistorial o Palacio Provincial, o de las correspondientes dependencias y oficinas locales.

c) La consulta de los libros de actas y los libros de resoluciones del Presidente deberá efectuarse en el archivo o en la Secretaría General.

d) El examen de expedientes sometidos a sesión podrá hacerse únicamente en el lugar en que se encuentren de manifiesto a partir de la convocatoria.»

Es decir, la propia norma que regula el acceso a la información en el ámbito de la Administración Local, limita la entrega de copias a los supuestos antes indicados (asuntos correspondientes a delegaciones de las que sea titular la solicitante, asuntos que vayan a ser tratados en órganos colegiados de los que forme parte la solicitante o asuntos de libre acceso a la ciudadanía en general).

En consecuencia, no se consideran vulnerados por este Ayuntamiento el artículo 4 de la Ley 1/2014, de 24 de junio (inaplicable a este supuesto, según lo antes expuesto), ni menos aún el artículo 25, referido a la restricción o denegación del derecho de acceso a la información, puesto que, según lo expuesto la interesada en ningún momento ha solicitado la consulta de los expedientes interesados, que debería desarrollarse en la forma legalmente establecida, sino copia física de los mismos.

QUINTO.- Por último indicar que por la solicitante en ningún momento se ha pretendido el acceso a ninguna información a través de los servicios municipales, limitándose a formular la reclamación que nos ocupa que en ningún caso versa sobre vulneración de dicho derecho a la información, sino sobre la denegación de copias físicas de expedientes, a las que en aplicación de la normativa, no tiene derecho. Es indudable que por la solicitante se pretende realizar un uso abusivo del procedimiento de reclamación ante el órgano al que se dirigen las presentes alegaciones, cuando en ningún caso se ha producido ninguna vulneración del mencionado derecho a la información.

Conforme a lo interesado, se acompañan al presente copia de los tres expedientes tramitados a raíz de las solicitudes formuladas".

3. El 27 de diciembre de 2024 se requirió a la entidad reclamada copia de la documentación que acreditase la fecha de puesta a disposición o notificación de la persona reclamante de las Resoluciones de la Alcaldía nº 2024-1331, 2024-1332 y 2024-1333, de fecha 2 de agosto de 2024, mediante recibí del mismo o justificante de la recepción de la misma. No consta que hasta la fecha haya cumplimentado el requerimiento de información formulado.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.d) LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL), establece que el plazo máximo de de resolución de las solicitudes presentadas por los miembros de las Corporaciones locales será de cinco días naturales a partir del día siguiente al que se hubiera presentado.

A su vez, el artículo 14 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), establece que la petición de acceso a las informaciones se entenderá concedida por silencio administrativo en caso de que el Presidente o la Comisión de Gobierno no dicten resolución o acuerdo denegatorio en el término de cinco días.

2. En el presente supuesto, la reclamación fue presentada el 12 de septiembre de 2024, y como no consta en el expediente fecha de notificación de la contestación de la entidad reclamada, se ha de considerar que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Competencia del Consejo para conocer de la reclamación formulada.

Las solicitudes de información pública de las que trae causa la presente reclamación fueron formuladas frente el Ayuntamiento reclamado por una concejala. Las solicitudes se presentaron en su condición de concejal, si bien se invocó expresamente la normativa de transparencia, sin citar la normativa de régimen local. La entidad sin embargo denegó el acceso con base en la normativa de régimen local que regula el acceso a la información por parte de los concejales.

Debemos aclarar por tanto en primer lugar el régimen jurídico de aplicación a este reclamación.

Si bien la persona reclamante invocó la normativa de transparencia en su solicitud, la entidad conocía su condición de concejala, y aplicó de hecho la normativa de régimen local. Y esta debe ser la que efectivamente debió aplicar, ya que, aunque se invocara la normativa de transparencia, lo cierto es que la solicitante disponía de un régimen jurídico -el de la normativa local- que le resultaba más beneficioso. Y es que no podemos olvidar que los concejales ejercen un derecho fundamental -el 23 CE- cuando solicitan información.

Ante la duda sobre qué régimen jurídico resulta de aplicación en este caso, debe primar la interpretación en favor del derecho fundamental, ya que cualquier obstáculo añadido al ejercicio del derecho podría afectar a su contenido esencial. Así lo expresa el Tribunal Constitucional en su Sentencia 32/1985, de 6 de marzo, en relación con las limitaciones legales de las facultades reconocidas en el artículo 23 CE:

"El artículo 23.2 de la CE consagra el derecho de todos los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas, con los requisitos que señalen las leyes. Como ya hemos declarado en anteriores ocasiones (Sentencia de 20 de febrero de 1984), el derecho a acceder a los cargos y funciones públicas implica también necesariamente, el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con lo previsto en la Ley, que, como es evidente, no podrá regular el ejercicio de los cargos representativos en términos tales que se vacíe de contenido la función que han de desempeñar, o se la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales, o se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros, pues si es necesario que el órgano representativo decida siempre en el sentido querido por la mayoría, no lo es menos que se ha de asignar a todos los votos igual valor y se ha de colocar a todos los votantes en iguales condiciones de acceso al conocimiento de los asuntos y de participación en los distintos estadios del proceso de decisión. Y naturalmente si estos límites condicionan la actuación del legislador, con igual fuerza, cuando menos, han de condicionar la actuación de los propios órganos representativos al adoptar éstos las medidas de estructuración interna que su autonomía les permite."

Este Consejo había venido inadmitiendo a trámite aquellas reclamaciones presentadas frente a resoluciones expresas o por silencio administrativo presentadas por los miembros electos de las entidades locales cuando las fundamentaban expresa y únicamente en el artículo 23.1 CE, 77 LRBRL o 16 ROF. Sin embargo, a partir de la Resolución 779/2022, y como resultado de diversos pronunciamientos judiciales (especialmente la Sentencia núm. 312/2022, de 10 de marzo, dictada por la sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, del Tribunal Supremo), este Consejo admite a trámite estas reclamaciones. Las Resoluciones 780/2022, 32/2023 y 50/2023 confirmaron esta doctrina, que afirma, no solo la admisión a trámite de la reclamación, sino también la aplicación preferente del régimen de acceso a la información contenido en la normativa de régimen local, siendo de aplicación supletoria la de transparencia. En este sentido, la Sentencia 314/2021, de 8 de marzo (casación 1975/2020) lo indica en su Fundamento Jurídico Tercero.

Cuarto. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

El artículo 77 LRBRL establece que "*Todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función".*

Los artículos 14. 2 y 3 del ROF establecen que:

2. La petición de acceso a las informaciones se entenderá concedida por silencio administrativo en caso de que el Presidente o la Comisión de Gobierno no dicten resolución o acuerdo denegatorio en el término de cinco días, a contar desde la fecha de solicitud.

3. En todo caso, la denegación del acceso a la documentación informativa habrá de hacerse a través de resolución o acuerdo motivado.

Además, el artículo 15 del ROF establece que *los servicios administrativos locales estarán obligados a facilitar la información, sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, en los siguientes casos:*

a) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, a la información propia de las mismas.

b) Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación, a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.

c) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación a la información o documentación de la entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos.

A su vez, el artículo 5.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía se remite a la legislación básica sobre régimen local en lo que corresponde al estatuto de los miembros de las corporaciones locales andaluzas.

Por su parte, constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

Quinto. Consideraciones sobre el objeto de la reclamación.

1. El objeto de las peticiones de información realizadas el 31 de julio de 2024 fue el siguiente:

> "*SOLICITO Tenga por presentado este escrito, se sirva admitirlo y acuerde dentro de los plazos legalmente establecidos a facilitar copia de los expedientes de contratación 2024-842 y 2024-841, así de como todas las facturas abonadas en ejecución de dichos expedientes*".
>
> "*SOLICITO Tenga por presentado este escrito, se sirva admitirlo y acuerde dentro de los plazos legalmente establecidos a facilitar copia del expediente de contratación 1484/2023-1*".
>
> "SOLICITO Tenga por presentado este escrito, se sirva admitirlo y acuerde dentro de los plazos legalmente establecidos a facilitar copia del expediente de contratación 851/2023".

En este punto, no resulta inoportuno recordar que, en materia de contratación pública, las exigencias de transparencia de la información cobran una particular relevancia, pues, además de suponer un evidente gasto de fondos públicos, se trata de un sector de la gestión pública que ha de ajustarse a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos. No es de extrañar, por tanto, que en el catálogo de obligaciones de publicidad activa el artículo 15 a) LTPA incluya la siguiente información:

> *"Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y*

la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones y prórrogas del contrato y la indicación de los procedimientos que han quedado desiertos, los supuestos de resolución de contrato o declaración de nulidad, así como los casos de posibles revisiones de precios y cesión de contratos. Igualmente, serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos y las subcontrataciones que se realicen con mención de las personas adjudicatarias. "La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente".

En el supuesto que nos ocupa, la entidad reclamada no respondió en el plazo de cinco días establecido por lo que la solicitud se debe entender estimada por silencio administrativo a la vista del artículo 14.2 ROF.

Procede por tanto confirmar la estimación, debiendo la entidad reclamada poner a disposición de la persona reclamante la información solicitada, sin perjuicio de lo que se indica a continuación.

Por otro lado, se ha de poner de manifiesto que las alegaciones y la abundante documentación remitida por la entidad reclamada a este Consejo no se refiere a la tres solicitudes presentadas el 31 de julio de 2024, que dan origen a la presente reclamación, sino a tres solicitudes presentadas por la persona reclamante el 1 de julio de 2024, requiriendo copia de los mismos expedientes de contratación, que fueron denegadas mediante las Resoluciones de la Alcaldía nº 2024- 1150, 2024-1151 y 2024-1152, de 8 de julio y notificadas en la misma fecha, y que no fueron objeto de reclamación en su momento.

2. No obstante lo anteriormente indicado, debemos aclarar que este Consejo considera que lo solicitado sí estaba incluido en el objeto del derecho reconocido por la normativa de régimen local.

La entidad reclamada resolvió las tres solicitudes de información, amparadas expresamente en la normativa de transparencia, inadmitiendo las mismas "*al considerar que dicha(s) solicitud(es) no encuentra(n) amparo en la regulación establecida en los artículos 14 a 16, ambos incluidos, del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales*".

Tal y como aclara en su escrito de alegaciones, la entidad fundamente su decisión en que la normativa de régimen local no ampara la obtención de copias, sino el acceso presencial a la información.

Este Consejo no comparte esta interpretación, por los motivos que exponemos a continuación.

En primer lugar, la entidad debería haber concedido entonces el acceso de modo presencial, aplicando lo previsto en el ROF, algo que no hizo sino que se limitó a denegar el acceso a la información.

En segundo lugar, si bien el ROF no prevé expresamente el derecho a obtener copias salvo en los supuestos del artículo 16.1. Sin embargo, existe una ya consolidada doctrina del Tribunal Supremo que ha superado esta interpretación estricta del derecho a obtener copias. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de marzo de 2006 ya estableció:

> "Abundando algo más en esa jurisprudencia cuya síntesis se ha realizado, y en un afán de clarificar y delimitar al máximo el criterio en que se sustenta, son convenientes estas puntualizaciones que siguen:
>
> > *"**1**. El nucleo básico del derecho fundamental de participación política inherente al cargo de concejal se satisface con el derecho a la información y no comprende un derecho a obtener copias de la documentación existente en la Corporación Local.*

__2__. Ese derecho a obtener copias deriva de la normativa de régimen local antes mencionada y no es incondicionado, pero su indebida denegación, cuando es procedente, sí incide en el derecho fundamental de participación política (porque pese a que se trata de un derecho no derivado de la Constitución sino de la normativa infraconstitucional, lo cierto es que se reconoce como instrumento para ejercer el cargo de concejal).

__3.__Las condiciones para reclamar ese derecho de obtención de copia son diferentes según el título normativo que sea invocado: cuando se ejercite al amparo de los apartados a) y b) del artículo 15 del ROFRJ/CL , habrá de precisarse el asunto en relación al cual se piden las copias; y cuando lo sea según el apartado c) de ese mismo precepto reglamentario, deberá cumplirse con la exigencia de individualización documental que establece los apartados 7 y 8 del artículo 37 de la Ley 30/1992 .

__4.__Cumpliéndose con esas condiciones, no podrá exigirse al interesado que justifique adicionalmente la utilidad o conveniencia de las copias solicitadas para el desempeño de la función de control político que corresponde al cargo de concejal.

__5.__Recae sobre el Ayuntamiento destinatario de la solicitud de copia la carga de justificar y motivar su denegación.

También conviene añadir que el excesivo volumen de la documentación cuya copia sea solicitada y la perturbación que su expedición o entrega pueda causar en el funcionamiento de la Corporación Local, en razón de los medios de que esta disponga, será un factor de legítima ponderación en la resolución que haya de dictarse. Pues no puede olvidarse que asegurar la normalidad de aquel funcionamiento es un imperativo del principio de eficacia que para la actuación de la Administración pública proclama el artículo 103 CE .

Y en tercer lugar, porque la regulación contenida en el ROF debe completarse actualmente con la establecida en la normativa de transparencia, por los motivos que indicábamos en las Resoluciones 225/2023 y 378/2023:

"5. Junto a todo este bloque jurisprudencial y normativo hay que añadir un elemento surgido con posterioridad que es la normativa en materia de transparencia, que marca una mayor facilidad y predisposición a la publicidad de la información de la propia entidad local y que regula tal acceso (y la obtención de copias) para el público en general en los artículos 12 y siguientes LTAIBG. Concretamente el artículo 20.4 de dicha ley prevé la posibilidad de obtener copia, a su costa, de los documentos consultados. Hay que señalar que esta ley es la que modificó el mencionado artículo 37 de la derogada Ley 39/1992, de 26 de noviembre, hoy derogado por la LPAC.

En cualquier caso esta legislación marca un sustrato común de la publicidad y acceso a la documentación administrativa que, no obstante, sólo será supletoria respecto de la normativa específica de régimen local en este caso.

Por tanto, la jurisprudencia que se viene citando debe ser integrada con la nueva ley de transparencia. Y el artículo 15.c del ROF (al que se remite el artículo 16 ROF para otorgar el derecho a la obtención de copias) debe interpretarse en el sentido de que reconoce a un concejal el derecho a obtener copia de toda la información que es accesible al público, que es toda la que obre en poder de la entidad salvo excepciones. Desde ese punto de vista, el artículo 16 ROF, en la forma que debe entenderse conforme a los artículos. 15.c ROF y 12 de la LTAIBG, debe entenderse de modo que la obtención de copias deba asumirse como integrante del

derecho a la información reconocido al concejal. Esta interpretación sería acorde al amplio reconocimiento del derecho a la información recogida en el artículo 105.c CE y la normativa de transparencia, pues no sería coherente interpretar la normativa de régimen local, en lo que corresponde al derecho de información a los electos locales, de un modo que les resultara más perjudicial que al resto de la ciudadanía.

En este mismo sentido, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia TSJ de Castilla y León, Valladolid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) núm. 397/2022, de 25 marzo, ha reconocido que la regula- Página 10 de 23. Consulta 4/2024 ción contenida en la LRBRL y ROF con respecto al derecho que asiste a los concejales de una Corporación Local de acceder a la información necesaria para ejercer su función, ha de conjugarse con la LTAIBG, pudiendo concluir que:

"a) En ningún caso, los concejales, como representantes de los ciudadanos democráticamente elegidos, pueden entenderse situados en una peor condición para acceder a la información municipal que los propios ciudadanos. Esta regla debe proyectarse sobre cualquier interpretación de las reglas establecidas en la LRBRL o en el ROF.

b) Los concejales no han de motivar la solicitud de información, al igual que no tienen por qué hacerlo los ciudadanos, según la LTAIBG. Esta era ya la interpretación mayoritaria de la jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 1998 (RJ 1998, 6288)).

c) Sólo pueden rechazarse peticiones abusivas, lo que debe interpretarse en un sentido muy limitado (como apunta por todas la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 1997 (RJ 1997, 4286)). Recuérdese que el art. 18.1.e) LTAIBG sólo permite la inadmisión, mediante resolución motivada, de las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia que se persigue".

La anterior conclusión se ajusta plenamente a la mantenida por la sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo en la sentencia 2870/2015, de 15 de junio, aplicable también a los miembros de las corporaciones locales, en la que se viene a reconocer: "... como consideración de futuro, hay que decir que, tras la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen go - bierno, (...), el derecho de los parlamentarios a la información pública no puede sino verse fortalecido. En efecto, a fin de que estén en condiciones adecuadas para hacer frente a la especial responsabilidad que se les ha confiado al elegirlos, habrán de contar con los medios necesarios para ello, los cuales en punto al acceso a la información y a los documentos públicos no sólo no podrán ser inferiores a los que tiene ya a su disposición cualquier ciudadano en virtud de esas leyes, sino que deben suponer el plus añadido imprescindible".

Por ello, este Consejo ha entendido que el artículo 34 LTPA, que regula las formas de acceso a la información, resulta de aplicación a las solicitudes presentadas por electos locales. Esto supone que si la entidad desea modificar la forma de acceso solicitada (por ejemplo, de acceso mediante copia electrónica a acceso presencial), debe motivarlo expresamente en la resolución que conceda el acceso antes del fin del plazo máximo establecido para la resolución de la solicitud (5 días naturales). Modificación que la entidad no ha justificado en ningún momento.

A estos efectos, puede revisarse la respuesta a la Consulta C-4/2024, sobre solicitudes de información presentadas por miembros electos de entidades locales, publicad en la web del Consejo.

3. Sin perjuicio de lo indicando anteriormente, debemos hacer una precisión. Y es que el derecho reconocido abarca aquella información que obre en poder de la entidad reclamada. Tanto el artículo 77 LRBRL y como el artículo 2 a) LTPA requieren que la información "obre en poder" de la entidad interpelada. En este sentido, la Sentencia 167/2022 del Tribunal Supremo, de 10 de febrero, indica sobre el contenido del derecho reconocido en el artículo 77:

> *"La finalidad del derecho de acceso a la información del concejal es el normal ejercicio de sus funciones con el debido conocimiento de causa, pero sin añadir ningún otro complemento que exceda del fin de estar plenamente informados de todo lo que conste en los diversos servicios municipales, tal y como señala la ya citada STS de 19 de julio de 1989 (RJ 1989, 5650) (recurso de apelación 303/1989) al afirmar que "Indicado el núcleo sustancial del derecho que corresponde a los concejales, en relación con el tema que nos ocupa observamos que el mismo supone una facultad de acceder a la documentación e información existente, de forma que su actividad en el Ayuntamiento pueda desarrollarse con el debido conocimiento de causa, pero sin añadir ningún otro complemento que exceda del fin de poder estar plenamente informado de todo lo que conste en los diversos servicio municipales*"

Y más específicamente, en la Sentencia de 5 de noviembre de 1999 el Tribunal Supremo indicaba que:

> *"En este sentido los artículos 77 de la Ley 7/1985 y 14.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, que son los preceptos aplicables al caso, autorizan a los Concejales a obtener del Alcalde cuantos antecedentes, datos o informaciones «obren en poder de los servicios de la Corporación» y resulten precisos para el desarrollo de su función. Los recurrentes entienden que lo que pidieron fueron unos datos concretos, pero no es así. Examinando su solicitud se advierte que piden del Alcalde un informe por escrito emitido por el señor Interventor sobre determinados datos tributarios. No solicitan los documentos en que tales datos constan, sino un informe sobre ellos, informe que naturalmente no se encontraba en poder de los servicios de la Corporación. La solicitud no se formuló en la forma debida, de modo que pudiese incluirse en el ámbito del artículo 77 de la Ley 7/1985, por lo que debemos confirmar el criterio desestimatorio del recurso que se expone en la sentencia de instancia, basándose en este mismo argumento. La sentencia no ha incurrido en error de derecho al interpretar el sentido de la petición hecha valer, sino que es dicha petición la que no se adapta a los términos de la ley, por lo que su denegación no vulnera el derecho a la información que para el ejercicio de funciones públicas establecen los apartados 1 y 2 del artículo 23 de la Constitución, íntimamente ligados al respecto"*

Y aún más concretamente, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 1143/2002, de 22 de octubre, indicaba que:

> *"El derecho al acceso de la información existente en las dependencias administrativas no es equiparable al derecho a la obtención de nuevos informes sobre determinados asuntos. La STS de 5-11-99 (RJ 2000, 2012) indica que los datos o informes que regulan los preceptos últimamente mencionados son los existentes, esto es, los que se hallan en poder de los servicios municipales, mientras que, en el caso examinado por el Tribunal Supremo, lo que habían pedido los concejales recurrentes «no es un informe obrante en las oficinas municipales, sino que se emita un informe, a lo que no se extienden las normas mencionadas que regulan el derecho de información"*

Esta interpretación del precepto es similar a la que este Consejo viene realizando del artículo 2 a) LTPA, si bien debe tenerse en cuenta que el amplio concepto de información pública incluye tanto documentos como contenidos que obren en poder del sujeto obligado.

4. Este Consejo debe también aclarar que, a diferencia de supuestos de hecho similares, en este caso no se ha ordenado la retroacción al momento procedimental de la realización del trámite de alegaciones a terceras personas previsto en el artículo 19.3 LTAIBG por los motivos que se indican a continuación.

En primer lugar, y según se ha indicado en el primer apartado de este Fundamento Jurídico, la falta de respuesta de la entidad reclamada en el plazo máximo de resolución – cinco días- implica la estimación de la petición por silencio administrativo positivo. Y tal y como indica el artículo 24.2 LPAC, "*La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento"*; y el 24.3. a), "*En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo*". Este Consejo por tanto solo podía confirmar la estimación realizada *ope legis*, no pudiendo esta resolución modificar ni el sentido ni el contenido del acto resolutorio.

Pero es que en segundo lugar, el trámite de alegaciones a terceras personas no está previsto en el regulación específica del derecho de acceso de los concejales y concejalas. Este Consejo no entiende que la normativa de transparencia resulte de aplicación supletoria en este caso, pues considera que la normativa específica no incluyó este trámite debido a la especial consideración del derecho de acceso que tienen los miembros electos de las corporaciones locales acceden a la información. Y es que estos lo hacen con base en el derecho fundamental de participación política reconocido en el artículo 23 CE, lo que les coloca en una posición preferente dada la relevancia de las funciones que desarrollan. Así se manifestaba ya en la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 1989:

> *"Este Tribunal Supremo ha señalado con reiteración notoria que el artículo 23.1 de la Constitución, al reconocer el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, implica, a su vez, con relación a los asuntos públicos municipales que los concejales tengan acceso a la documentación y datos de que disponga la Corporación a la que pertenecen, tal como a nivel legal ordinario se recoge en el art. 77 de la Ley 7/85, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, según el cual «todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función"*

No resultaría coherente con este hecho que este Consejo obligara a la realización de un trámite no previsto en la regulación específica y que retrasara el acceso a la información a los electos locales, sin perjuicio del deber de reserva de estos previstos en la normativa local y del entendimiento, a la vista de la solicitud y la reclamación, de que la información se utilizará para el desarrollo de su función. Esta parecería ser la interpretación a realizar a la vista de la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1985, de 6 de marzo, antes citada.

Obviamente el concejal que acceda a la información sólo puede utilizar los datos en el ámbito de sus competencias, es decir, para el control de la actividad del ente de la Administración Local correspondiente, ya que otro uso seria incompatible con dicho fin, todo ello, además, sin perjuicio del deber de guardar la correspondiente confidencialidad y sigilo sobre el contenido de la misma que deba ser objeto de protección de datos, sin darle publicidad que pudiera perjudicar los intereses de la entidad local o de terceros, deber de reserva al que, por lo demás, expresamente se refiere el artículo 16.3 ROF .

Como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia TSJ de Castilla y León, num. 397/2022 de 25 marzo, con cita a su vez de la STSJ Castilla y León, de 3 de junio de 2011, en relación al derecho de información de los concejales:

“El hecho de que por esta vía llegue a conocimiento de los concejales documentos o datos que puedan afectar a la intimidad de las personas o a su imagen, que pueda afectar a su seguridad, o relativas a materias clasificadas o relativas a materias amparadas por secreto urbanístico, lo que supone e implica para el concejal es que tan solo podrá utilizar tales noticias o información para el desarrollo de su función pero no para otras finalidades, como así lo viene reconociendo con reiteración la Jurisprudencia del T.S. En todo caso cuando se está permitiendo a los miembros de las Corporaciones locales tener conocimiento de esta información (…) no significa (…) que se esté publicando dicha información, ya que de publicidad se habla cuando esta información se traslada al público, y los concejales o miembros de las corporaciones locales no son "público" en relación con el Ayuntamiento por el cual han sido elegidos.

Sexto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

Según lo dispuesto en el art. 77 de la LBRL, el concejal que acceda a la información que obre en poder de los servicios de una corporación municipal solo puede utilizar los datos que resulten precisos para el desarrollo de su función.

Al respecto, precisa la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 6248/1995, de 9 de diciembre, que “*El derecho de los miembros de las Corporaciones Locales a la información necesaria para el desempeño de sus cargos […] es esencial para el funcionamiento democrático de dichas Corporaciones y para el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos que dimana del artículo 23.1 de la Constitución. Una información adecuada es presupuesto ineludible para participar en las deliberaciones y votaciones del Pleno y de los restantes órganos colegiados, para una correcta labor de control y fiscalización o para el ejercicio de las responsabilidades de gestión que en su caso ostente el Concejal …*”.

A su vez, el reflejo del referido límite de uso en el marco específico de la protección de los datos personales se halla en el artículo 5.1 b) del RGPD que establece que estos serán “*recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines;* … («limitación de la finalidad»)”. Por lo expresado, la utilización de los datos personales por el concejal se limitará al ejercicio de sus funciones legalmente previstas, sin que sea posible una difusión posterior de los mismos que no esté igualmente amparada por el cumplimiento de alguna de las condiciones establecidas en el art. 6.1 del RGPD.

Por último, de conformidad con lo dispuesto tanto en el art. 5.1 de la LOPDGDD como en el artículo 16.3 del ROF, el concejal está sujeto a un deber de confidencialidad, consistente en guardar reserva y garantizar la seguridad adecuada de los datos personales contenidos en la información que se le facilite, incluso con posterioridad a la finalización de su mandato.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la Reclamación en cuanto a las solicitudes de:

“SOLICITO Tenga por presentado este escrito, se sirva admitirlo y acuerde dentro de los plazos legalmente establecidos a facilitar copia de los expedientes de contratación 2024-842 y 2024-841, así de como todas las facturas abonadas en ejecución de dichos expedientes".

"*SOLICITO Tenga por presentado este escrito, se sirva admitirlo y acuerde dentro de los plazos legalmente establecidos a facilitar copia del expediente de contratación 1484/2023-1".*

"*SOLICITO Tenga por presentado este escrito, se sirva admitirlo y acuerde dentro de los plazos legalmente establecidos a facilitar copia del expediente de contratación 851/2023*".

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamentos Jurídicos Quinto y Sexto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución.

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Este documento consta firmado electrónicamente